

**Consejo de Derechos Humanos****36º período de sesiones**

11 a 29 de septiembre de 2017

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo****Informe del Relator Especial sobre las repercusiones  
negativas de las medidas coercitivas unilaterales  
en el disfrute de los derechos humanos****Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy, preparado de conformidad con las resoluciones 27/21 y 30/2 del Consejo. En el informe, el Relator Especial enumera las principales actividades que llevó a cabo entre julio de 2016 y junio de 2017. A continuación, se centra en las cuestiones de los recursos y la reparación para las víctimas de medidas coercitivas unilaterales, procediendo a una reseña, examen y evaluación de los diversos mecanismos de que disponen las víctimas. Por último, recomienda las medidas que deben adoptarse para ampliar o crear vías de recurso.



## Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos\*

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Actividades del Relator Especial.....	4
III. Seguimiento de las recomendaciones anteriores del Relator Especial .....	4
IV. Extraterritorialidad y sanciones internacionales.....	5
A. Sanciones extraterritoriales en el marco del derecho internacional .....	6
B. Obligaciones extraterritoriales de los Estados en relación con las sanciones .....	10
V. Opciones para el establecimiento de comisiones de indemnización especializadas para las víctimas de medidas coercitivas unilaterales.....	12
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	14
 Anexo	
Outcome document of the expert working group convened in Geneva on 3 June 2017 .....	16
 Apéndices	
I. Elements on the United Nations register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact.....	18
II. Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law .....	20

---

\* El anexo del presente informe se distribuye tal como se recibió, únicamente en el idioma en que se presentó.

## I. Introducción

1. El Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy, presenta este informe de conformidad con las resoluciones 27/21, 30/2 y 34/13 del Consejo de Derechos Humanos.
2. La Asamblea General, en su resolución 70/151, y el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 30/2, solicitaron al Relator Especial que, en sus siguientes informes a ambos órganos, prestara especial atención a las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos de las víctimas y se ocupara de las cuestiones de los recursos y la compensación con miras a promover la rendición de cuentas y las reparaciones.
3. De conformidad con dichas solicitudes, en su informe a la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones (A/71/287), el Relator Especial se centró en las cuestiones de los recursos y la compensación para las víctimas de medidas coercitivas unilaterales. El informe incluía un examen de los aspectos conceptuales de los recursos en los casos de violaciones de los derechos humanos causadas por las medidas coercitivas unilaterales en el derecho internacional general, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Ese informe se redactó en paralelo —y debía leerse en conjunción— con el informe que el Relator Especial había presentado anteriormente al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/33/48), que contenía un examen y una evaluación preliminares de los diversos mecanismos de que disponían o podían disponer los Estados y los particulares afectados por medidas coercitivas unilaterales para tener acceso a recursos y compensación.
4. En su informe a la Asamblea General en su septuagésimo período de sesiones (véase A/70/345, párr. 56 a)), el Relator Especial propuso que se estableciera un registro de las medidas coercitivas unilaterales que pudieran afectar a los derechos humanos, el cual sería mantenido y actualizado por el Secretario General. En su anterior informe al Consejo de Derechos Humanos y en su informe presentado a la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones (A/71/287), el Relator Especial solicitó a ambos órganos que reafirmaran de manera solemne, por medio de una declaración, el derecho de las víctimas a un recurso efectivo, incluida una indemnización financiera apropiada y efectiva, en todas las situaciones en que sus derechos humanos se viesan afectados por medidas coercitivas unilaterales.
5. La Asamblea General, en su resolución 71/193, tomó nota con interés de las propuestas contenidas en el informe del Relator Especial, y le solicitó que en el informe que le presentara en su septuagésimo segundo período de sesiones incluyera más información sobre los debates de sus propuestas en el Consejo de Derechos Humanos.
6. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 34/13, pidió al Relator Especial que siguiera prestando especial atención y determinara soluciones inmediatas a las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos de las víctimas, y que, en sus siguientes informes al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General, se ocupara de las cuestiones de los recursos y la compensación con miras a promover la rendición de cuentas y las reparaciones a las víctimas.
7. Así pues, en el presente informe, el Relator Especial se centra en la determinación de posibles mecanismos que permitan garantizar la disponibilidad de compensación y recursos efectivos para las víctimas de medidas coercitivas unilaterales. El informe comienza con un resumen de la situación de sus propuestas relacionadas con el establecimiento, a nivel de las Naciones Unidas, de un registro de las sanciones unilaterales que puedan afectar a los derechos humanos, y con la aprobación de una declaración sobre las medidas coercitivas unilaterales y el estado de derecho. A continuación, a la luz de las conclusiones que figuran en su anterior informe (véase A/HRC/33/48, párrs. 48 a 50 y 74), el Relator Especial ahonda en las posibles características de una comisión de indemnización que podría establecerse para ofrecer recursos a las víctimas de medidas coercitivas unilaterales. También examina determinadas cuestiones conexas que se han planteado a raíz de la práctica de las sanciones extraterritoriales, así como las cuestiones relacionadas con el

carácter extraterritorial de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. El presente informe se complementará con el informe sobre el mismo tema que el Relator Especial presentará a la Asamblea General en su septuagésimo segundo período de sesiones.

8. El Relator Especial acogerá favorablemente cualquier observación, información y sugerencia que los Gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas puedan aportar acerca de los recursos y la compensación en lo que respecta a las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos.

## **II. Actividades del Relator Especial**

9. Entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2017, el Relator Especial hizo públicos siete comunicados de prensa, tres de ellos junto con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales.

10. El 4 de abril de 2016, el Relator Especial participó en el 18° período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo, en el que mantuvo un diálogo interactivo con los expertos sobre la efectividad y el ejercicio del derecho al desarrollo.

11. El 12 de octubre, el Relator Especial formuló una declaración durante el Seminario Internacional sobre el Derecho al Desarrollo, organizado por la Comisión Permanente Independiente de Derechos Humanos de la Organización de Cooperación Islámica y celebrado en Abu Dabi. En su declaración hizo una reflexión acerca del 30° aniversario de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y examinó diversas formas de utilizar ese derecho para promover un desarrollo efectivo y sostenible.

12. El 16 de octubre, el Relator Especial presentó su informe a la Asamblea General (A/71/287), en el que examinaba los aspectos conceptuales de los recursos en los casos de violaciones de los derechos humanos causadas por medidas coercitivas unilaterales en el derecho internacional.

13. El Relator Especial realizó una visita oficial a la Federación de Rusia del 24 al 28 de abril de 2017 (véase A/HRC/36/44/Add.1). El Relator Especial da las gracias a las autoridades de la Federación de Rusia por haber colaborado con él en el cumplimiento de su mandato. Al término de su visita, el Relator Especial publicó un comunicado de prensa con sus observaciones y recomendaciones preliminares, en el que señaló que las sanciones podrían haber generado pérdidas económicas por un valor total de 155.000 millones de dólares a la Unión Europea y a la Federación de Rusia, sin haber aportado ningún beneficio aparente. Asimismo, observó que la imposición de sanciones selectivas a particulares no respetaba ningún tipo de garantías procesales, lo cual vulneraba el estado de derecho.

14. El Relator Especial realizó una visita oficial a las instituciones de la Unión Europea del 19 al 22 de junio de 2017 (véase A/HRC/36/44/Add.2). El Relator Especial da las gracias a las autoridades de la Unión Europea por haber colaborado con él en el cumplimiento de su mandato. Al término de su visita, hizo público un comunicado de prensa con sus observaciones y recomendaciones preliminares.

## **III. Seguimiento de las recomendaciones anteriores del Relator Especial**

15. Desde su nombramiento, el Relator Especial ha presentado informes anuales al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General, en los que figuran observaciones y recomendaciones relacionadas con su mandato.

16. El Relator Especial reitera todas sus recomendaciones anteriores, en particular la relativa al establecimiento de un registro central unificado a nivel de las Naciones Unidas para elaborar una lista de todas las medidas coercitivas unilaterales vigentes. Este registro debería llevarse con arreglo a las normas aplicadas actualmente en las sanciones del Consejo de Seguridad y hacerse público. Se invitaría a los Estados o grupos de Estados que fueran objeto de sanciones o que las hubieran impuesto a que, por iniciativa propia,

informaran al Consejo de las medidas coercitivas unilaterales vigentes y de su evolución. Este mecanismo podría basarse en el modelo del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, que contiene datos sobre las transferencias internacionales de armas e información facilitada por los Estados Miembros sobre las existencias de material bélico, las adquisiciones de material mediante la producción nacional y las políticas pertinentes.

17. El Relator Especial ha tomado debida nota de las preocupaciones expresadas por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 34/13, en la que se subrayó la necesidad de examinar el amplio abanico de repercusiones que tienen las medidas coercitivas unilaterales en el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, y en la economía, la paz, la seguridad y el tejido social de los Estados, y la necesidad de vigilar las violaciones de los derechos humanos asociadas con las medidas coercitivas unilaterales y de promover la rendición de cuentas. En esa misma resolución, el Consejo reconoció la importancia de que, en el contexto de la rendición de cuentas de los responsables de violaciones de los derechos humanos, se documentara, cuantitativa y cualitativamente, toda repercusión negativa de esas características que se produjera como resultado de la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contra cualquier Estado. El Relator Especial considera que el establecimiento de un registro unificado de medidas coercitivas unilaterales será necesario para asegurar la disponibilidad de esa documentación. El registro debe ser alimentado con la información necesaria y debe funcionar de manera eficaz para poder evaluar con precisión las repercusiones negativas de las sanciones unilaterales y, por consiguiente, garantizar la rendición de cuentas y la compensación para las víctimas. Como ya ha señalado el Relator Especial (véase A/71/287, párr. 39), las medidas destinadas a asegurar la transparencia en cuanto a los regímenes de sanciones en vigor son un requisito indispensable para el ejercicio del derecho al recurso por las consecuencias adversas de las medidas coercitivas unilaterales en los derechos humanos. El Relator Especial acoge con agrado el apoyo expresado por algunos participantes en el 33<sup>er</sup> período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos a su propuesta de establecimiento de un registro central<sup>1</sup>.

18. El Relator Especial desea asimismo reiterar su llamamiento al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General para que reafirmen en una declaración el derecho de las víctimas a un recurso efectivo, que incluya una indemnización financiera apropiada y efectiva, en todas las situaciones en que sus derechos humanos se vean afectados negativamente por medidas coercitivas unilaterales. Si bien cabe argumentar que ese derecho está reconocido en teoría y en principio como un componente necesario de los derechos humanos, hasta la fecha no ha sido reconocido o reafirmado de manera específica, y en la práctica es ignorado u omitido con frecuencia. A diferencia de las víctimas de los conflictos armados, para quienes el derecho a interponer recursos y las condiciones para su efectividad se han reafirmado y gozan de un amplio reconocimiento a nivel internacional<sup>2</sup>, las víctimas de las sanciones unilaterales se encuentran con demasiada frecuencia en un limbo jurídico.

19. El Relator Especial siguió trabajando en sus propuestas de un proyecto de declaración y un registro de sanciones unilaterales, y el 3 de junio de 2017 celebró una reunión con un grupo de trabajo de expertos de alto nivel para examinar, evaluar y refinar ambas propuestas y para llegar a un acuerdo sobre el texto que se presentaría al Consejo de Derechos Humanos. El documento final de la reunión figura en el anexo del presente informe.

#### **IV. Extraterritorialidad y sanciones internacionales**

20. La cuestión de la extraterritorialidad en relación con las sanciones internacionales plantea dos preguntas distintas aunque interrelacionadas: si debe considerarse admisible (o legítimo) en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos, el alcance extraterritorial de las sanciones y si los Estados (o las

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, las observaciones formuladas por Tehmina Janjua, Representante Permanente del Pakistán, en nombre de la Organización de Cooperación Islámica (13 de septiembre de 2016).

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones.

organizaciones internacionales) están sujetos a obligaciones extraterritoriales dimanantes de los instrumentos de derechos humanos en relación con la aplicación y los efectos de las sanciones.

## A. Sanciones extraterritoriales en el marco del derecho internacional

### 1. Derecho internacional general

21. Desde hace más de dos décadas, el Gobierno de los Estados Unidos de América viene aplicando con frecuencia la ley nacional de sanciones a personas e instituciones extranjeras<sup>3</sup>. Por ejemplo, ha sancionado a instituciones financieras extranjeras por haber participado en transacciones financieras iniciadas fuera de los Estados Unidos que no se ajustaban a lo dispuesto en los regímenes de sanciones del país, y ha tratado de regular las operaciones de cambio de divisas<sup>4</sup>. Recientemente se ha hecho público que el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte está en proceso de introducir nuevos instrumentos legislativos con esas mismas características, aunque de forma más limitada<sup>5</sup>. En cambio, se entiende que la Unión Europea (UE) se abstiene por lo general de aplicar medidas restrictivas que tengan un alcance extraterritorial<sup>6</sup>. La UE aprobó en 1996 varios instrumentos de derecho comunitario, aún en vigor, que se elaboraron para contrarrestar las supuestas repercusiones extraterritoriales de los regímenes de sanciones de los Estados Unidos, que la UE considera ilícitos. En sus disposiciones se establece lo siguiente: “Un tercer país ha promulgado leyes, reglamentaciones y otros instrumentos legislativos con los que se pretende regular las actividades de personas físicas y jurídicas dependientes de la jurisdicción de los Estados miembros [de la Unión Europea]; [...] la aplicación extraterritorial de estas leyes, reglamentaciones y otros instrumentos legislativos vulnera el derecho internacional”<sup>7</sup>.

22. En general, se considera que las sanciones extraterritoriales incumplen las normas comúnmente aceptadas que regulan la jurisdicción de los Estados en virtud del derecho internacional<sup>8</sup>. El concepto de jurisdicción de un Estado define los límites de su competencia legal para elaborar, aplicar y hacer cumplir normas de conducta que incumben a las personas. Esencialmente se refiere al alcance del derecho de cada Estado a regular la conducta o las consecuencias de un acontecimiento<sup>9</sup>. En otras palabras, la jurisdicción tiene que ver con el poder del Estado, en virtud del derecho internacional, para regular o de algún otro modo afectar a las personas, a sus bienes y a sus circunstancias y refleja los principios

<sup>3</sup> M. Rathbone, P. Jeydel y A. Lentz, “Sanctions, sanctions everywhere: forging a path through complex transnational sanctions laws”, *Georgetown Journal of International Law*, vol. 44 (2012-13), págs. 1055 a 1126.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, M. Cosnard, “Les lois Helms-Burton et d’Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d’investir dans certains pays”, *Annuaire français de droit international*, vol. 42 (1996), págs. 33 a 61.

<sup>5</sup> Véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos del Commonwealth y Departamento de Comercio Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda, “Public consultation on the United Kingdom’s future legal framework for imposing and implementing sanctions”, presentado ante el Parlamento en abril de 2017, pág. 16. Según ese documento, se podría establecer un “nexo con el Reino Unido” (que permitiría al Gobierno aplicar sanciones) en casos como una transacción en libras en el extranjero que sea autorizada desde el Reino Unido, una operación de una filial local cuya empresa matriz sea del Reino Unido (según la estructura de dirección), una operación que se desarrolle en el extranjero pero que esté dirigida desde el Reino Unido o productos financieros o pólizas de seguros adquiridos en mercados del Reino Unido pero mantenidos o utilizados en el extranjero.

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, J. Scott, “Extraterritoriality and territorial extension in EU law”, *American Journal of Comparative Law*, vol. 62 (2014), págs. 87 a 126; y J. Scott, “The new EU ‘extraterritoriality’”, *Common Market Law Review*, vol. 51 (2014), págs. 1343 a 1380.

<sup>7</sup> Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) núm. 2271/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 309 (29 de noviembre de 1996), preámbulo.

<sup>8</sup> Véase M. Cosnard, “Les lois Helms-Burton et d’Amato-Kennedy”, págs. 36 a 50.

<sup>9</sup> R. Jennings y A. Watts, eds., *Oppenheim’s International Law*, 9ª ed. (1992), pág. 456.

básicos de soberanía del Estado, igualdad de los Estados y no injerencia en los asuntos internos<sup>10</sup>.

23. Por lo general, en lo que respecta a la jurisdicción, el derecho internacional se basa en una distinción entre la jurisdicción en materia legislativa (es decir, la capacidad de legislar) y la jurisdicción en materia ejecutiva (esto es, la capacidad de velar por el cumplimiento de la ley). La jurisdicción en materia legislativa se debe fundamentar en determinados criterios reconocidos para evitar conflictos de soberanía entre los Estados. Esos criterios se suelen describir de la siguiente manera:

- El principio de la territorialidad, en virtud del cual un Estado puede aprobar leyes que se aplican a personas y bienes en su propio territorio;
- El principio de la nacionalidad, según el cual un Estado puede regular la conducta de sus ciudadanos en cualquier parte del mundo;
- La doctrina de los efectos, según la cual un Estado puede regular una conducta que tenga un efecto directo, previsible y sustancial dentro de su territorio, aunque los actos que generen esos efectos tengan lugar en el extranjero; este principio se puede considerar una extensión del principio de la territorialidad;
- El principio de la personalidad pasiva, según el cual un Estado tiene jurisdicción sobre una conducta que afecte al bienestar de sus propios ciudadanos;
- El principio de protección, según el cual un Estado puede regular las conductas de ciudadanos extranjeros que puedan resultar perjudiciales para sus intereses más esenciales; no obstante, pese a que este concepto está bien establecido en el derecho internacional, sigue habiendo dudas con respecto a su alcance y a los actos que abarca;
- El principio de universalidad, según el cual todos los Estados pueden ejercer su jurisdicción sobre determinadas actividades delictivas, en particular sobre la piratería y la esclavitud, independientemente del lugar en que se cometan y de la nacionalidad de las víctimas o de los delincuentes.

24. En este contexto, se suele considerar que las sanciones extraterritoriales son ilícitas<sup>11</sup>, básicamente porque en la mayoría de los casos no se puede invocar ninguno de los criterios anteriormente mencionados<sup>12</sup>. En particular, la doctrina de los efectos, que a veces es invocada por los Estados Unidos para justificar la aplicación de medidas extraterritoriales, podría estar justificada desde el punto de vista jurídico en tan solo un reducido número de casos, dados los requisitos acumulativos de que los efectos (de la situación que haya motivado la decisión de imponer las sanciones) en el territorio del Estado que las imponga sean directos, previsibles y sustanciales. También parece que, en general, las sanciones extraterritoriales no pueden justificarse como contramedidas legítimas en virtud del derecho de la responsabilidad de los Estados.

25. A lo largo del tiempo, la práctica de las sanciones extraterritoriales ha dado lugar a reacciones negativas por parte de órganos de las Naciones Unidas, de otras organizaciones internacionales y de distintos Estados, y también se ha criticado en publicaciones académicas. Un gran número de países está de acuerdo con la premisa de que las sanciones extraterritoriales son ilícitas<sup>13</sup>. Desde 1992, la Asamblea General ha condenado cada año el

<sup>10</sup> M. N. Shaw, *International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014), pág. 469.

<sup>11</sup> Véase C. Beauchillon, "Practice makes perfect, eventually? Unilateral State sanctions and the extraterritorial effects of national legislation", en N. Ronzitti, ed., *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2016), págs. 103 a 126; y S. Emmenegger, "Extraterritorial economic sanctions and their foundation in international law", *Arizona Journal of International & Comparative Law*, vol. 33 (2016), págs. 633 a 660.

<sup>12</sup> Véase M. Cosnard, "Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy", págs. 36 a 50.

<sup>13</sup> Además de las diversas resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos en las que se condena el uso de sanciones extraterritoriales, los países del Movimiento de los Países No Alineados han rechazado enérgicamente esta práctica (véase, por ejemplo, la resolución RES/51/S 6 de la Organización Jurídica Consultiva Asiático-Africana). Véase también Consejo de la Unión Europea, "Reglamento (CE) núm. 2271/96 del Consejo", al que se hace referencia *supra*. El Canadá, el Japón y otros países parecen ser de la misma opinión.

alcance extraterritorial del embargo impuesto a Cuba por los Estados Unidos<sup>14</sup>. Por su parte, en 1996 la UE aprobó lo que se ha denominado un “instrumento legislativo de bloqueo”, en virtud del cual las empresas de la UE tienen prohibido respetar las sanciones extraterritoriales impuestas por los Estados Unidos<sup>15</sup>. La UE también ha expresado su postura en contra de las sanciones extraterritoriales en sus propias directrices sobre las “medidas restrictivas” como se describe a continuación:

“La UE se abstendrá de adoptar instrumentos legislativos que tengan una aplicación extraterritorial en violación del derecho internacional. La UE ha condenado como violación del derecho internacional la aplicación extraterritorial de la legislación de un tercer país que impone medidas restrictivas con objeto de regular las actividades de personas físicas y jurídicas sometidas a la jurisdicción de los Estados miembros de la Unión Europea.”<sup>16</sup>

26. El presente informe está lejos de ser un estudio exhaustivo destinado a evaluar la práctica de las sanciones extraterritoriales unilaterales en el marco del derecho internacional, algo que excedería con creces su alcance. Eso queda como tarea pendiente para el futuro, de la que debería encargarse preferiblemente la Comisión de Derecho Internacional. Un estudio de ese tipo exigiría una investigación exhaustiva de la existencia, el contenido y la situación jurídica precisa de todas las normas que prohíben recurrir a las sanciones extraterritoriales en el marco del derecho internacional actual. Asimismo, el estudio tendría que reseñar todas las reacciones críticas conocidas contra las sanciones extraterritoriales a nivel de las Naciones Unidas, pero también las de organizaciones regionales o Estados concretos, o las expresadas en forma de protesta, de legislación de bloqueo aprobada en el ámbito nacional, o de no reconocimiento por parte de tribunales nacionales, entre otras cosas. El estudio debería evaluar asimismo las posibles repercusiones del uso de sanciones extraterritoriales en términos del derecho de la responsabilidad internacional. A este respecto, cabe mencionar que, en 2006, la Comisión de Derecho Internacional examinó un informe preliminar de la Secretaría sobre la jurisdicción extraterritorial, que podría servir de base para la labor a largo plazo de codificación del derecho internacional en la materia<sup>17</sup>. Esa propuesta se podría (o debería) retomar de alguna forma.

## 2. Derecho internacional de los derechos humanos

27. Los efectos adversos de las medidas coercitivas internacionales en general en el disfrute de los derechos humanos de las poblaciones afectadas han sido ampliamente documentados. Se plantea la pregunta de si las sanciones extraterritoriales presentan características específicas (por ejemplo, si es probable que tengan consecuencias adversas concretas para los derechos humanos) que se puedan distinguir de las resultantes del uso de las sanciones en general. El Relator Especial sostiene que existen efectos específicos que se derivan de las sanciones extraterritoriales, en la medida en que estas afectan a la capacidad del país al que se imponen (y de su población), así como de terceros países que no participan en la controversia entre los países que imponen las sanciones y los que las reciben, para interactuar con la comunidad empresarial y financiera mundial. Es probable que, de por sí, esas sanciones tengan consecuencias adversas específicas y adicionales para los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Aunque la mayoría de las empresas internacionales no estén legalmente sometidas a la jurisdicción del Estado que impone las sanciones, en la práctica se mostrarán reacias a mantener cualquier tipo de relación económica con entidades del Estado sancionado que las pueda conducir a “vulnerar” las disposiciones del régimen de sanciones extraterritoriales, lo que, a su vez, podría poner en peligro la capacidad de estas empresas para desarrollar sus actividades comerciales en el Estado que impone las sanciones. Esto ha dado lugar a la nociva práctica

<sup>14</sup> Véanse la resolución 47/19 y resoluciones subsiguientes de la Asamblea General.

<sup>15</sup> Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (CE) núm. 2271/96 del Consejo”.

<sup>16</sup> Véase Consejo de la Unión Europea, “Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE” (15 de junio de 2012), párr. 52.

<sup>17</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primer período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/61/10)*.



del respeto excesivo de las sanciones por parte de los socios comerciales de los países que las reciben. La consecuencia es que el Estado objeto de sanciones queda sometido a un bloqueo *de facto* que es acatado voluntariamente por actores económicos que ni siquiera están legalmente sometidos a la jurisdicción del Estado que las ha impuesto. Otras repercusiones claras de las sanciones extraterritoriales pueden estar relacionadas con sus efectos sobre la capacidad del Estado objeto de ellas para acceder a las instituciones financieras internacionales, los mercados financieros extranjeros y la ayuda internacional.

28. A título de ejemplo, las repercusiones de las sanciones extraterritoriales impuestas a Cuba por los Estados Unidos (antes de su levantamiento, más *de jure* que *de facto*, en 2016) sobre la capacidad del país para comerciar con el resto del mundo y para acceder a los mercados financieros internacionales se han descrito como el equivalente de un embargo mundial en la práctica. La Ley Helms-Burton produjo el efecto de bloquear el acceso de Cuba a las instituciones financieras mundiales, así como al sistema de mensajería financiera SWIFT, lo que acarreó graves consecuencias en el contexto de la crisis económica cubana<sup>18</sup>.

29. La aplicación extraterritorial de sanciones unilaterales podría repercutir también de forma negativa en el disfrute de los derechos humanos en terceros países, a los que, aunque no sean directamente blanco de las sanciones, se les impide, por aplicación de la ley extranjera (extraterritorial), mantener relaciones económicas con el país sancionado. Desde hace tiempo se reconoce que las sanciones económicas promulgadas contra Estados por el Consejo de Seguridad podrían tener consecuencias adversas no deseadas para terceros, como los socios comerciales. En el Artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas se establece que si el Consejo de Seguridad tomare medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado que confrontare problemas económicos especiales originados por la ejecución de dichas medidas tendrá el derecho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas.

30. Es razonable suponer que esos mismos efectos adversos podrían derivarse de la imposición de sanciones unilaterales (extraterritoriales), pero en esa situación parece que no se puede aplicar ninguna norma comparable al Artículo 50 de la Carta.

31. El reglamento núm. 2271/96 del Consejo de la UE (el “instrumento de bloqueo”) tenía por objeto abordar y remediar los efectos adversos de las sanciones extraterritoriales extranjeras para las empresas económicas de la UE que se dedicaban al comercio internacional o al movimiento de capitales y a actividades comerciales afines entre la (entonces) Comunidad Europea y terceros países (objeto de sanciones)<sup>19</sup>. La protección frente a la aplicación extraterritorial de sanciones se basa concretamente en la obligación de no reconocer sus efectos jurídicos en la UE<sup>20</sup>. Cabe señalar que, si bien por lo general está prohibido que los agentes económicos de la UE respeten de cualquier modo las sanciones extraterritoriales<sup>21</sup>, aun así pueden solicitar una autorización para respetarlas en su totalidad o en parte en los casos en los que el incumplimiento pueda perjudicar gravemente sus intereses o los de la Comunidad<sup>22</sup>. Curiosamente, el instrumento también describe en detalle recursos a favor de las personas afectadas. Las empresas de la UE que se dediquen al comercio o mantengan relaciones económicas con un país objeto de sanciones tendrán derecho a compensación por cualquier daño, incluidas las costas procesales, que se les cause al amparo de la aplicación de las leyes extraterritoriales. Dicha compensación podrá reclamarse a la persona física o jurídica, o a cualquier otra entidad, que haya causado los daños, o a cualquier persona que actúe en su nombre o como intermediario. La compensación podrá revestir la forma de incautación y venta de activos en poder de esas personas, entidades, personas que actúen en su nombre o intermediarios dentro de la UE, incluidas las acciones que posean en una persona jurídica constituida en sociedad en la UE<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> C. J. Gordon, “The U.S. Embargo against Cuba and the Diplomatic Challenges to Extraterritoriality”, *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 36 (2012), págs. 69 y 70.

<sup>19</sup> Reglamento (CE) núm. 2271/96 del Consejo, art. 1.

<sup>20</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>21</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>22</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>23</sup> *Ibid.*, art. 6.

32. Probablemente sea justo señalar que, aunque el instrumento de bloqueo parezca a simple vista un poderoso medio que permite a la UE protegerse frente a los efectos de las sanciones extraterritoriales, lamentablemente ya se han producido casos en que no ha logrado proteger a algunas empresas de la UE (bancos incluidos), que han sido objeto de cuantiosas multas por parte del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos por incumplimiento de las sanciones impuestas por ese país. Resulta inquietante observar que, por lo general, la UE y sus Estados miembros se han abstenido de aplicar las disposiciones del instrumento de bloqueo o de hacer efectiva cualquier forma de protección diplomática en favor de sus nacionales afectados por los efectos extraterritoriales de las sanciones extranjeras. Además, cabe destacar que la UE no ha extendido el ámbito de aplicación de este instrumento a los más recientes regímenes de sanciones de los Estados Unidos con alcance extraterritorial.

## B. Obligaciones extraterritoriales de los Estados en relación con las sanciones

33. Todavía se está debatiendo la cuestión de si las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen alcance extraterritorial “hasta el punto de que un Estado que imponga sanciones pueda ser considerado responsable de cualquier privación resultante (del derecho a la alimentación o a la atención de la salud, por ejemplo), aunque formalmente el Estado sancionador no ejerza ninguna jurisdicción o control sobre la población afectada”<sup>24</sup>. No obstante, el Relator Especial desea subrayar que existen sólidos argumentos jurídicos que coinciden en que el Pacto impone a los Estados determinadas obligaciones extraterritoriales que podrían ser aplicables en situaciones en las que se hayan impuesto sanciones internacionales. Como se ha señalado, “actualmente hay un amplio consenso en torno a la idea de que los tratados de derechos humanos pueden, en principio, imponer a los Estados partes no solo obligaciones vinculadas a la adopción de medidas aplicables en su propio territorio, sino también obligaciones extraterritoriales, que pueden incluir obligaciones positivas que se extiendan en la misma medida en que el Estado pueda influir en situaciones que se produzcan en el extranjero”<sup>25</sup>. Parece innegable que las sanciones entran en la categoría de supuestos en que los Estados pueden influir en situaciones que se produzcan en el extranjero<sup>26</sup>.

34. En primer lugar, el ámbito de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no tiene ninguna limitación territorial o jurisdiccional<sup>27</sup>. Si bien el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la obligación de los Estados partes de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en él, la disposición equivalente que figura en el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no hace referencia alguna a los términos “jurisdicción” o “territorio”. Es más, este último Pacto, utilizando un lenguaje que no tiene equivalente en el primero, impone a todos los Estados la obligación de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos<sup>28</sup>. Esto

<sup>24</sup> M. Craven, “The violence of dispossession: extra-territoriality and economic, social, and cultural rights”, en M. Baderin y R. McCorquodale, eds., *Economic, Social, and Cultural Rights in Action* (Oxford, Oxford University Press, 2007), pág. 71.

<sup>25</sup> O. de Schutter, “A human rights approach to trade and investment policies”, noviembre de 2008, párr. 3.2. Puede consultarse en [www.iatp.org/sites/default/files/451\\_2\\_104504.pdf](http://www.iatp.org/sites/default/files/451_2_104504.pdf).

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> M. Sepulveda y C. Curtis, “Are extra-territorial obligations reviewable under the optional protocol to the ICESCR?”, *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 27 (2009), pág. 55; véase también M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Oxford, Oxford University Press, 2011), pág. 17.

<sup>28</sup> La referencia a la cooperación internacional se reitera también en los artículos 11, párrafo 2, y 15, párrafo 4, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El artículo 23 establece que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el Pacto comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas para efectuar consultas y realizar estudios.

implica claramente que los Estados partes asumen determinadas obligaciones de carácter externo o internacional<sup>29</sup>. Así pues, puede considerarse que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales impone ciertas obligaciones extraterritoriales a los Estados partes con respecto a las personas de terceros Estados<sup>30</sup>.

35. En segundo lugar, el concepto de “jurisdicción”, que es el criterio (y una alternativa al término “territorio”) que se emplea para determinar la aplicabilidad de las obligaciones jurídicas de los Estados en materia de derechos humanos, se ha ampliado con el paso del tiempo para dar una respuesta adecuada a aquellas situaciones en que una observancia restrictiva de los requisitos territoriales o jurisdiccionales del tratado en cuestión hubiera impedido su aplicación. Así pues, se ha establecido jurisdicción con respecto al territorio “ocupado”<sup>31</sup> y al territorio sobre el cual el Estado haya asumido alguna forma de “control efectivo”<sup>32</sup>. Partiendo de estas conclusiones y aplicándolas a situaciones en que las medidas denunciadas (por ejemplo, sanciones) tengan efectos extraterritoriales por su propia naturaleza, puede afirmarse razonablemente que un Estado que imponga sanciones debería ser considerado responsable de las violaciones de los derechos humanos que se produzcan aunque formalmente no tenga “jurisdicción” o “control” sobre la población o el territorio objeto de sanciones, sobre todo teniendo en cuenta que, como ya se ha mencionado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no incluye limitaciones territoriales o jurisdiccionales.

36. Además, cabe argumentar que esa posición estaría en consonancia con la norma de derecho internacional consuetudinario que prohíbe que un Estado permita que su territorio sea utilizado para causar daños en el territorio de otro Estado, un requisito que ha cobrado especial importancia en el contexto del derecho ambiental internacional<sup>33</sup> y que podría considerarse pertinente en la esfera de la protección de los derechos humanos<sup>34</sup>.

37. Además, estos argumentos a favor de las obligaciones extraterritoriales dimanantes de los tratados de derechos humanos son plenamente compatibles con la práctica efectiva del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su observación general núm. 8 (1997) sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité estableció determinadas obligaciones que incumbían a las partes responsables de la imposición, el mantenimiento o la aplicación de las sanciones, ya se tratase de la comunidad internacional, de una organización

<sup>29</sup> M. Craven, “The violence of dispossession”, pág. 71.

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, F. Coomans, “The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Law Review*, vol. 11 (2011), págs. 1 a 35.

<sup>31</sup> Véanse Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Amberes, Intersentia, 2009); y F. Coomans, “The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, pág. 6.

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, Corte Internacional de Justicia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 2004*, pág. 136, párr. 112, en relación con las conclusiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las que se indica que las obligaciones que incumben a Israel en virtud del Pacto se aplican a todos los territorios y poblaciones bajo su control efectivo (véase E/C.12/1/Add.90, párrs. 15 y 31). Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Loizidou v. Turkey* (demanda núm. 15318/89), sentencia sobre las excepciones preliminares de 23 de marzo de 1995, párr. 62: “Una parte contratante también puede ser considerada responsable cuando, a consecuencia de una acción militar —ya sea lícita o ilícita—, ejerza el control efectivo sobre una zona fuera de su territorio nacional”.

<sup>33</sup> Así lo indica el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales.

<sup>34</sup> Véanse N. Vennemann, “Application of international human rights conventions to transboundary State acts”, en R. M. Bratspies y R. A. Miller, eds., *Transboundary Harm in International Law, Lessons from the Trail Smelter Arbitration* (Cambridge, Cambridge University Press, 2006), págs. 295 a 307; De Schutter y otros, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), pág. 1084; y L. Bartels, “The EU’s human rights obligations in relation to policies with extraterritorial effects”, *European Journal of International Law*, vol. 25 (2014), págs. 1081 a 1083.

internacional o regional, o de un Estado o un grupo de Estados. Entre las obligaciones derivadas del reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité señaló la de responder a todo sufrimiento desproporcionado impuesto a los grupos vulnerables del país de que se tratase.

38. En esa misma observación general, el Comité expresó la opinión de que, cuando una entidad externa asumía una responsabilidad incluso parcial por la situación de un país, asumía también inevitablemente la responsabilidad de hacer todo lo que estuviera a su alcance para proteger los derechos económicos, sociales y culturales de la población afectada. El Relator Especial considera que ese es el *quid* de la cuestión: no obstante la responsabilidad del Estado objeto de sanciones de hacer todo lo posible para proteger a su propia población, el Estado sancionador, en la medida en que a nivel práctico asume una responsabilidad incluso parcial por la situación del país en cuestión, queda sujeto *ipso facto* a la obligación de proteger los derechos económicos, sociales y culturales de la población afectada.

39. Otras conclusiones del Comité van en esa misma dirección. En su observación general núm. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, el Comité subrayó que los Estados partes debían abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas análogas que restringieran el suministro a otro Estado de medicamentos y equipo médico adecuados. Como ya se ha señalado, esta posición clara del Comité puede interpretarse como un reconocimiento implícito de las obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>35</sup>.

40. Cabe añadir que, en principio, no parece haber ninguna razón por la que se deba excluir la aplicabilidad de los principios generales de la responsabilidad del Estado (y/o de la responsabilidad de las organizaciones internacionales, según el caso) en los casos en que se causen daños a un tercer país por la aplicación de sanciones impuestas por dicho Estado (o por organizaciones internacionales). El principio fundamental enunciado en el artículo 1 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (cuyo texto fue aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en 2001), según el cual todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional, debería considerarse igualmente aplicable a los hechos ilícitos de un Estado que menoscaben los derechos humanos de las personas o las poblaciones de otros países. En lo que respecta a la responsabilidad internacional de un Estado por actos ilícitos, se ha señalado incluso que un Estado tiene el deber de controlar las actividades de los particulares dentro de su territorio, y que la obligación es igualmente aplicable cuando el daño se inflige a personas u otros intereses jurídicos en el territorio de otro Estado<sup>36</sup>. Podría afirmarse que ese mismo deber es aplicable *a fortiori* a las sanciones unilaterales que pueden atribuirse directamente al Estado. La asunción ilícita de jurisdicción a través de la imposición extraterritorial de medidas (sanciones) nacionales, en la medida en que tenga efectos adversos (económicos o de otra índole) para terceros países, también debería conllevar la responsabilidad internacional del Estado que las imponga.

## V. Opciones para el establecimiento de comisiones de indemnización especializadas para las víctimas de medidas coercitivas unilaterales

41. El Relator Especial ya ha mencionado la posibilidad de establecer una comisión de indemnización para ofrecer una indemnización efectiva a las víctimas de medidas coercitivas unilaterales (véase A/HRC/33/48, párrs. 48 a 50 y 74). Considera que esta opción sería la forma más clara de garantizar la disponibilidad general de recursos para las víctimas, ya que, por el momento, hay pocos foros internacionales a disposición de las

<sup>35</sup> F. Coomans, "The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", pág. 12.

<sup>36</sup> I. Brownlie, *System of the Law of Nations. State Responsibility* (Oxford, Clarendon Press, 1983), pág. 165.

víctimas, ya sean Estados, particulares o entidades, de hecho y de derecho, y sigue existiendo cierta controversia en torno a la competencia de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas para examinar las reclamaciones relativas a los efectos de la imposición de medidas coercitivas unilaterales.

42. El Relator Especial estima que una comisión de indemnización de esa índole podría basarse en el modelo de mecanismos similares ya existentes, que en la mayoría de los casos fueron creados para atender a la necesidad de ofrecer recursos a las víctimas de conflictos armados. En particular se debería tener en cuenta el precedente de la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas, que se estableció como órgano subsidiario del Consejo de Seguridad en virtud de su resolución 687 (1991) con el mandato de revisar, decidir y abonar las reclamaciones por las que el Iraq era responsable como consecuencia de su invasión ilícita de Kuwait<sup>37</sup>. Pese a las críticas de que ha sido objeto la Comisión, que principalmente están relacionadas con las politizadas circunstancias que rodearon su creación, la falta de aplicación del estado de derecho en la resolución de las reclamaciones y el origen de los recursos asignados a las víctimas (que derivaban de los ingresos de la exportación de petróleo iraquí), se podrían extraer lecciones del funcionamiento de la Comisión, y algunas de sus características tienen relevancia directa para el derecho de las víctimas a solicitar reparación por violaciones de los derechos humanos.

43. Tal vez se deba estudiar asimismo la relevancia que puedan tener otras comisiones de indemnización, independientemente de su título. En el pasado se establecieron varios mecanismos de este tipo, ya fuera mediante acuerdo entre los Estados interesados o por decisión del Consejo de Seguridad.

44. Una comisión de indemnización de este tipo podría depender del Consejo de Seguridad o, en su defecto, ser creada en virtud de una convención multilateral negociada bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

45. Una cuestión importante es la que se refiere a los recursos y la financiación de la comisión de indemnización. Se podría pedir a los Estados que hubieran impuesto medidas coercitivas unilaterales a otros Estados que contribuyesen económicamente a la comisión. Cabe argumentar también que una posibilidad de carácter pragmático para financiar la comisión de indemnización sería que se desviarán, en su totalidad o en parte, las contribuciones financieras del Estado objeto de sanciones a las instituciones financieras multilaterales y se reasignaran a la comisión de indemnización, sin que esto tuviera ninguna consecuencia negativa para el país en cuestión. Este último conservaría su condición de miembro de pleno derecho, incluido el derecho de voto, en la o las instituciones financieras multilaterales correspondientes, como si las contribuciones no hubieran sido desviadas.

46. Las características institucionales y las modalidades de funcionamiento de la comisión de indemnización requieren especial atención. Una cuestión preliminar que deberá dilucidarse es si sería preferible establecer una única comisión de indemnización con múltiples fines para todos los regímenes de sanciones existentes o, por el contrario, varias comisiones de indemnización, cada una de ellas destinada a ofrecer reparación por los daños sufridos por las víctimas de un régimen de sanciones concreto.

47. La comisión de indemnización tendría que desempeñar sus funciones con arreglo a un reglamento estricto, y debería estar concebida de tal manera que el examen y la resolución de las reclamaciones se llevarán a cabo con rapidez, imparcialidad y eficiencia. Se debería llegar a un acuerdo en torno a las siguientes características:

- a) La composición del órgano decisorio de la comisión de indemnización; la creación de uno o varios paneles y las modalidades para el nombramiento y la sustitución de los miembros de la comisión (o de los paneles);
- b) El método para determinar la cuantía de los daños y su asignación a las víctimas;

<sup>37</sup> Véanse M. Frigessi di Rattalma y T. Treves, eds., *The United Nations Compensation Commission, A Handbook* (La Haya, Kluwer Law International, 1999); y H. M. Holtzmann y E. Kristjánssdóttir, *International Mass Claims Processes: Legal and Practical Perspectives* (Oxford, Oxford University Press, 2007).

- c) El establecimiento de una secretaría y de un órgano de supervisión;
- d) Los requisitos relativos a los reclamantes y las condiciones de admisibilidad de las reclamaciones (los criterios de admisibilidad); la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas adoptó un sistema de reclamaciones acumuladas, según el cual únicamente los Estados estaban facultados para presentar reclamaciones en nombre de sus nacionales y empresas, pero una alternativa sería conceder a las víctimas el derecho a presentar directamente una demanda;
- e) El reglamento y el nivel de prueba aplicables;
- f) El plazo para la presentación de las reclamaciones;
- g) Las disposiciones relativas a un mecanismo de apelación o revisión de las decisiones de la comisión<sup>38</sup>.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

48. El Relator Especial opina que ha llegado el momento de que la comunidad internacional reafirme el principio de que todas las personas cuyo disfrute de los derechos humanos se haya visto afectado por medidas coercitivas unilaterales tienen derecho a un recurso efectivo, que incluya una indemnización financiera apropiada y efectiva. Esa afirmación se deriva por fuerza del principio general, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos de derechos humanos, de que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo frente a actos que vulneren sus derechos fundamentales. No hay ningún motivo por el que las medidas coercitivas unilaterales no deban estar sujetas a este principio general, que tiene por objeto beneficiar a todas las víctimas de violaciones de los derechos humanos, independientemente de las circunstancias o el contexto concretos en que se produzcan tales violaciones. Cabe recordar que, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados se han comprometido a adoptar medidas para promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (meta 16.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

49. Es necesario ampliar el paradigma de la reparación a la prevención de los efectos adversos de las sanciones unilaterales. Por consiguiente, también se debería instar a los Estados a que adopten medidas firmes, lo antes posible y de buena fe, para poner fin a las medidas coercitivas unilaterales en vigor y para renunciar a su uso, de conformidad con el derecho internacional. El compromiso por parte de los Estados de abolir las sanciones unilaterales y dar prioridad a los medios de arreglo pacífico de controversias y diferencias internacionales estaría en consonancia con la obligación que les incumbe en virtud de la Carta de la Naciones Unidas de resolver sus controversias internacionales por medios pacíficos de forma que no se pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales o la justicia, según lo dispuesto en el Capítulo VI de la Carta.

50. El hecho de que los Estados recurran cada vez más a las medidas coercitivas unilaterales plantea algunos principios básicos del derecho internacional que se deben reafirmar. Suponiendo que habrá un período de transición hasta que finalicen y se eliminen por completo las medidas coercitivas unilaterales, se insta a los Estados a que, durante dicho período, respeten las normas de conducta universalmente aceptadas, establecidas por el derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos, que tienen por objeto mitigar las repercusiones negativas de las sanciones unilaterales en los derechos humanos. Estos principios básicos y normas de conducta se enuncian detalladamente en los elementos para un proyecto de declaración sobre las medidas coercitivas unilaterales y el estado de derecho que figuran en el apéndice II del anexo del presente informe. Las normas de conducta

---

<sup>38</sup> En lo que respecta a las características institucionales de la Comisión de Indemnización, véase, por ejemplo, F. E. McGovern, "Dispute system design: the United Nations Compensation Commission", *Harvard Negotiation Law Review*, vol. 14 (2009), págs. 171 a 193.

propugnadas incluyen, entre otras cosas, la obligación de realizar una evaluación transparente de las medidas coercitivas desde el punto de vista de los derechos humanos, supervisar periódicamente los efectos de la aplicación de esas medidas, asegurar que existan exenciones efectivas para que se respeten los derechos humanos fundamentales y se dé respuesta a las necesidades humanitarias esenciales, y garantizar a las víctimas el debido proceso y la disponibilidad de la revisión judicial para el acceso a recursos y reparación.

51. La otra propuesta presentada por el Relator Especial (a saber: el establecimiento a nivel de las Naciones Unidas de un registro de sanciones unilaterales que puedan afectar a los derechos humanos) es un medio sencillo, práctico, viable y justo para asegurar la transparencia en la aplicación de las sanciones durante el período de transición. Esa transparencia será de utilidad para el Consejo de Seguridad, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial. El Relator Especial considera que dicho mecanismo podría ser negociado y establecido y entrar en funcionamiento en un futuro muy próximo.

52. El Relator Especial debe subrayar enérgicamente lo paradójico que resulta que los países que aplican sanciones unilaterales con alcance y efectos extraterritoriales sean los mismos que suelen oponerse al reconocimiento del carácter extraterritorial de las obligaciones que incumben a los Estados en virtud de los Pactos, en particular del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Relator Especial está de acuerdo con la opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sentido de que, como cuestión de derecho y de lógica, la imposición de sanciones a un tercer país entraña una responsabilidad al menos parcial del Estado que las ha impuesto para con la situación del país que las recibe, lo que a su vez implica también la responsabilidad jurídica del Estado sancionador de proteger, a nivel extraterritorial, los derechos humanos de la población afectada, especialmente sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales. Por consiguiente, el Relator Especial pide que se reitere de forma solemne, mediante una declaración sobre las medidas coercitivas unilaterales y el estado de derecho, el principio básico de que las medidas coercitivas unilaterales que entrañen una aplicación extraterritorial de medidas nacionales son ilícitas en virtud del derecho internacional. El Relator Especial confía en que esa condena de las medidas extraterritoriales como hecho ilícito refleje la opinión de la mayoría de los países del mundo, independientemente de sus ordenamientos jurídicos.

53. El Relator Especial pide asimismo que se reconozca explícitamente el principio básico del carácter extraterritorial de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos en caso de imposición de sanciones a terceros países; ese acto entraña la responsabilidad jurídica de los Estados que las imponen por las medidas que repercutan negativamente en el disfrute de los derechos humanos de las poblaciones afectadas.

54. Por último, el Relator Especial desea reiterar que el establecimiento de una comisión de indemnización especial en el marco de las Naciones Unidas para las víctimas de medidas coercitivas unilaterales es una opción viable para garantizar la rendición de cuentas y la disponibilidad de recursos y reparación mientras sigan existiendo deficiencias en los mecanismos nacionales e internacionales de revisión judicial de las sanciones unilaterales.

## Anexo

*[Inglés únicamente]*

## Outcome document of the expert working group convened in Geneva on 3 June 2017

1. An expert consultation was held at the OHCHR, Palais Wilson in Geneva on 3 June 2017 to review and evaluate the initiatives put forward by the Special Rapporteur in his reports to the Human Rights Council and the General Assembly, i.e. a United Nations Register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact and a United Nations Declaration on unilateral coercive measures and the rule of law.

2. In addition to the Special Rapporteur, Mr. Idriss Jazairy, the following experts were in attendance: Professor Mark Bossuyt (Member of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Member of the Permanent Court of Arbitration in The Hague and a former judge at the Belgian Constitutional Court), Professor Alena Douhan (Associate Professor of international law, Belarusian State University, Minsk, Belarus), Mr. Hans-Jakob Schindler (Coordinator of the ISIL(Da'esh)/Al-Qaida/Taliban Monitoring Team), Ms. Catherine Marchi-Uhel (Ombudsperson, Security Council ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee), Professor Aslan Abashidze (Member of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Professor at the International Law Department, Moscow State Institute of International Relations and Director of Center for Innovations in Education and Legal Research at Peoples' Friendship University of Russia), Professor Matthew Happold (Professor of Public International Law at the University of Luxembourg and a barrister at 3 Hare Court, London), Professor Antonios Tzanakopoulos (Associate Professor of Public International Law, University of Oxford) and Mr. Pierre-Emmanuel Dupont (Director, Public International Law Advisory Group) who moderated the workshop. Mr. Alfred de Zayas (Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order) could not attend but submitted a statement.

3. The first session of the expert consultation was devoted to the draft Declaration on unilateral coercive measures and the rule of law. One participant first addressed the issue of the legal force of resolutions of the General Assembly, stressing that for a General Assembly resolution to have legal effects, it should have a normative character, it should receive the support or at least the absence of opposition from a large number of States, including the States particularly affected by the matter concerned, and the adoption of the resolution should be followed by a uniform and constant state practice in conformity with the behaviour prescribed in the resolution. Another participant addressed the issue of mechanisms of and remedies for human rights protection against unilateral coercive measures. Unilateral coercive measures have an impact a broad range of human rights, and their 'contributory nature' in ongoing human rights situations brought before the Human Rights Council was underlined by one participant. Possible responses to unilateral coercive measures were identified, and a distinction was made between immediate and long-term responses. Responses to measures targeting States (including Special Procedures of the Human Rights Council, United Nations fact-finding missions,<sup>1</sup> a United Nations compensation commission, etc.) and responses to measures directed against individuals or entities (including, but not limited to, judicial review before domestic courts of the sanctioning state, which is unfortunately subject to a range of legal and practical limitations, if available at all, in many scenarios). It was also called for a reform of the 'targeted sanctions' processes to ensure due process guarantees, that would include the mandatory and immediate opening of criminal or administrative process in parallel to inclusion in a sanctions list, and lifting of the sanctions (and financial compensation) if a person is recognized not-guilty. A participant referred to the under-utilized inter-State complaints procedure, which should be engaged and in some cases could facilitate negotiation and friendly settlement under treaty bodies (e.g. Art. 41 International Covenant

<sup>1</sup> See Declaration on Fact-finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security (A/RES/46/59).



on Civil and Political Rights). It was suggested that sanctions should also be tested in the context of the Universal Periodic Review of the Human Rights Council. Another participant examined the relevance of the work of the International Law Association on Reparation for Victims of Armed Conflict, stressing that all victims of human rights violations are entitled to access to mechanism for reparations. Several participants stressed the importance of the right of access to a court, as called for by Article 6 of the European Convention on Human Rights and other instruments.

4. The second session focused on the United Nations Register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact. The possible institutional features and practical modalities of functioning of such mechanism were extensively discussed, and participants generally agreed that such Register could possibly under certain conditions benefit from wide acceptance from the international community. The relevance of the United Nations Register of Conventional Arms as a possible precedent was examined, as well as possible guidance to be drawn from the practical operation of the Sanctions Committee and the Ombudsperson of the Security Council ISIL/Al Qaeda sanctions regime, and from the experience of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in relation to sanctions. Participants generally shared the view that unilateral sanctions were primarily to be reported (including information about the alleged impact on human rights of the measures) by targeted States, although reporting by targeting State was also possible. The depository of the Register would then notify the targeting state of the allegation by the targeted state of the alleged impact on human rights of the measures, and invite the targeting state to respond to the allegation and to include in the response, information on whether it has conducted an assessment of the possible inadvertent (or unintended) impact on human rights of the measures, and if so provide the result of such assessment, and whether it has taken any steps to mitigate such impact. It was also suggested that a focal point should be created by States for civil society organizations to be able to interact with their respective Government as regards possible notification of unilateral sanctions for inclusion in the Register. Also, the inclusion of a potential dispute settlement mechanism associated with the Registry was discussed, as well as the possibility that such dispute settlement mechanism be entitled to rule on reparation claims for adverse impact of sanctions on human rights.

## Appendix I

### Elements on the United Nations register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact

1. It is suggested that the next General Assembly resolution on human rights and unilateral coercive measures include the following elements:

#### *Preamble*

2. Welcoming the proposal made by the Special Rapporteur of the Human Rights Council on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, submitted pursuant to [---], and recalling the reports of the Secretary-General on [---], to establish a consolidated central register at the level of the United Nations Secretariat to recapitulate the list of all unilateral sanctions in force, and sharing the Special Rapporteur's view that the first obstacle to a global evaluation of the negative impact of unilateral sanctions on human rights is the unavailability of global and standardized updated data, and that full transparency in this regard would be helpful both to the United Nations, to private enterprises involved in international trade, and to the civil society at large,

#### *Operative paragraphs*

- [---]. Requests the Secretary-General to establish and maintain at United Nations Headquarters in New York a universal and non-discriminatory Register of unilateral sanctions, to include information on unilateral sanctions, to be reported by targeted States, or by States implementing sanctions as the case may be, in accordance with procedures including applicable standards initially comprising those set out in the annex to the present resolution and subsequently incorporating any adjustments to the standards decided upon by the General Assembly at its [---] session in the light of the recommendations of the panel referred to in paragraph below;
- [---]. Also requests the Secretary-General, with the assistance of a panel of independent experts to be nominated by him on the basis of equitable geographical representation and upon proposals by States, to elaborate the technical procedures and applicable standards for comparability of data, to make any adjustments to the annex to the present resolution necessary for the effective operation of the Register, and to prepare a report on the modalities for ensuring the universality and non-discriminatory character of the Register, to raise awareness concerning the Member States concerning the Register and its procedures, and to submit this report to the General Assembly at its [---] session;
- [---]. Calls upon all Member States to provide annually for the Register data in accordance with the procedures established by paragraph 26 above, and the annex to the present resolution;
- [---]. Decides, with a view to ensuring the universality and non-discriminatory character of the Register, to keep the operation of the Register under review, and, to this end:
  - (a) Invites Member States to provide the Secretary-General with their views, not later than [insert date 2 years ahead], on:
    - (i) The operation of the Register during its first two years;
    - (ii) Any identified obstacles to achieving the universality and non-discriminatory character of the Register;
    - (iii) Possible improvements or expansion of scope to include a monitoring function;

## Register of unilateral sanctions

1. The Register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact (the “Register”) shall be established, with effect from [1 January 2018], and maintained at the Headquarters of the United Nations in New York.
2. Member States are requested to provide data for the Register, addressed to the Secretary-General, on an annual basis by [30 April] each year in respect of unilateral coercive measures implemented by them or targeting them and in force during the previous calendar year;
3. The first such registration shall take place by [30 April 2018] in respect of the calendar year [2017];
4. The data so provided shall be recorded in respect of each Member State.
5. Member States are requested to designate focal points for civil society organizations to be able to interact with their respective Government as regards unilateral sanctions;
6. Upon notification of the unilateral sanction by the targeted State or States, the Secretary-General shall seek the views of the source State or group of States and vice versa.
7. Unilateral sanctions covered are those taken by virtue of law or executive decision or under any other form by the source State or group of States.
8. The Register shall be open for public consultation.
9. In addition, the Secretary-General shall provide annually a consolidated report to the General Assembly of the data registered.

## Appendix II

### Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law

#### A. Basic principles

1. Full account should be taken of the position expressed in resolution 34/13 adopted by the Human Rights Council on 24 March 2017, which ‘urged all States to refrain from imposing unilateral coercive measures, also urged the removal of such measures, as they are contrary to the Charter and norms and principles governing peaceful relations among States at all levels, and recalled that such measures prevent the full realization of economic and social development of nations while also affecting the full realization of human rights’ ;
2. Unilateral coercive measures have a tendency to remain in force irrespective of the achievement of its purported objective;
3. Unilateral coercive measures involving extraterritorial application of domestic measures are unlawful under international law;
4. Unilateral coercive measures in a number of cases entail severe adverse impacts on the enjoyment of human rights of targeted populations and individuals, have often proven to be inefficient, and are most likely to entail unintended effects in the form of adverse human rights impacts on non-designated third parties;
5. Whilst targeted States have a responsibility to mitigate the adverse human rights impact of unilateral sanctions imposed by source countries, the latter are also accountable for any adverse effects on human rights occurring in target countries, even if such effects are unintended, to the extent that “when an external party takes upon itself even partial responsibility for the situation within a country (whether under Chapter VII of the Charter or otherwise), it also unavoidably assumes a responsibility to do all within its powers to protect the economic, social and cultural rights of the affected population” (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, E/C.12/1997/8, para. 13);
6. The inhabitants of a given country do not forfeit basic economic, social and cultural rights by virtue of any determination that their leaders have violated norms of international peace and security, as affirmed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its general comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights (See E/C.12/1997/8, para. 16).
7. In situations where unilateral coercive measures inflict undue sufferings/have an egregious human rights impact, on the population of a targeted State, whatever legal motive is invoked, they become clearly illegal and their source countries should be called to account.
8. Such call for the removal of unilateral coercive measures applies to comprehensive measures as well as to targeted measures and to economic as well as to financial measures;
9. As a consequence, the basic principle should be that States and groups of States should commit themselves to refraining from imposing unilateral coercive measures, as well as remove such measures as are in force, and shall commit to using other means of peaceful settlement of international disputes and differences;
10. The present Declaration is without prejudice to the procedural and substantive requirements arising from the legal regime of countermeasures in the sense of the International Law Commission Draft Articles on the Responsibility of States for International Wrongful Acts;

## B. Mitigation: Universally/Generally accepted rules of behaviour

11. Pending the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use, all efforts should be made to mitigate the adverse effect of unilateral sanctions on human rights;

12. The transitional period preceding the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use should be shortened to the greatest extent possible.

13. During the transitional period, the following universally accepted rules of behaviour shall be asserted to mitigate the adverse impacts of unilateral sanctions:

(a) The parties implementing unilateral sanctions are under an obligation to conduct a transparent human rights impact assessment of the measures envisaged, and to monitor on a regular basis the effects of implementation of the measures, including as regards their adverse effects on human rights;

(b) The parties implementing unilateral sanctions are under an obligation to ensure effective exemptions for satisfying basic human rights and essential humanitarian needs;

(c) There must be an end to the politicization of what was intended to be a purely technical interbank international financial transfer mechanism, whose manipulation in the form of selective exclusion is tantamount to re-introducing comprehensive sanctions on targeted countries;

(d) Mechanisms to guarantee due process, and the availability of judicial review for obtaining remedies and redress for unilateral coercive measures, should be available to:

- Impacted groups, though non-targeted (by comprehensive or sectoral sanctions), and
- Individuals and legal persons and entities targeted (by targeted sanctions).

(e) The basic components of the requirement of due process in relation to unilateral coercive measures, pending their total elimination, shall be the following:

(i) Mechanisms and procedures for judicial review of unilateral coercive measures:

- The factual and legal grounds for the measures have to be disclosed to the concerned parties;
- The availability of, and the mechanisms and procedures for, a right to appeal/judicial review, should be made known to the targeted parties upon notification to the concerned parties;
- Such mechanisms and procedures should allow for a review of the substantive factual and legal grounds for the unilateral coercive measures, in accordance with international law and international humanitarian law, as well as in compliance with internationally recognized procedural standards;
- Such mechanisms and procedures should be in place and available at the same level (either domestic or international [either regional organization or the United Nations]) as the source of the unilateral coercive measures concerned; in case of unavailability of procedures for remedies at the domestic level or at the level of a group of countries imposing sanctions, the targeted countries or persons should be entitled to seek remedies by the Committee of the treaty body concerned, i.e. CESCR;
- Such mechanisms and procedures should be of a judicial nature or at least, for a transitional period, of the nature of an Ombudsperson or other quasi-judicial mechanism;

(ii) Notification of the measures to the parties concerned as soon as practicable, without affecting the effectiveness of the measures;

- (iii) Time-bound limitation of the measures, and biannual monitoring and review;
  - (iv) Reversibility of the measures;
  - (v) Appropriate humanitarian exceptions;
  - (vi) A regular mechanism to monitor potential adverse impact and unintended consequences of these measures; and
  - (vi) Availability of effective compensation/reparations (including financial) when unwarranted adverse impacts on human rights have occurred.
-